



Universidad
Zaragoza

LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO NUEVO PRINCIPIO RECTOR

Trabajo de fin de máster. Titulación Sociología de las Políticas Públicas y
Sociales

Autor: Mireya Benedí Sancho

Directora: María Victoria Sanagustín Fons

Contenido

Introducción. ¿Qué es la transparencia?.....	3
Transparencia, gobernanza, buen gobierno y gobierno abierto.....	5
Transparencia y corrupción.....	9
Sujetos afectados por la Ley de Transparencia y Buen Gobierno.....	13
Transparencia activa.....	15
Ejemplo de aplicación del principio de transparencia: el suministro de información financiera de las Entidades Locales	17
Transparencia pasiva.....	22
Límites al derecho de acceso a la información pública.....	25
El principio de transparencia en las Comunidades Autónomas tras la Ley 19/2013.....	30
Instrumentos para hacer efectivo el principio de transparencia: el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y el Portal de Transparencia.....	33
Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.....	33
Portal de Transparencia.....	35
Aplicación del Modelo de Scharpf a las políticas de transparencia.....	35
Conclusiones.....	38
Bibliografía.....	41

Introducción. ¿Qué es la transparencia?

En los últimos años, hemos visto cambios paradigmáticos en las actuaciones de nuestras Administraciones Públicas. Partiendo de la base de unos Gobiernos y Administraciones que veían al ciudadano como un simple administrado, se ha abierto paso la concepción de que el ciudadano verdaderamente tiene que participar de las decisiones públicas, que deben ser abiertas y de acceso público. Esta nueva mentalidad ha hecho de la transparencia un valor indispensable en todas las Administraciones, que ahora deben no sólo realizar las tareas que tenían encomendadas, sino hacerlo de una forma transparente y facilitar informes acerca de las mismas para que las personas puedan tener constancia de ellas.

Podemos definir transparencia como el “*conocimiento por parte de los ciudadanos de lo que sucede en el seno de las administraciones públicas*” (Cerrillo-i-Martínez, 2012). Hablamos de una característica de los gobiernos y las Administraciones de revelar información, normas, procesos y acciones de forma clara, consiguiendo una actuación visible.

La transparencia tiene una dimensión instrumental, en tanto que supone una vía para la consecución de otros fines, como el buen gobierno. No podemos verla como un objetivo aislado, sino que, si conseguimos implantar el principio de transparencia en nuestra Administración, éste influirá en el cumplimiento de otros.

Entre las muchas utilidades de la transparencia administrativa y política destacan cinco. La primera de ellas es la de acceso a la información pública por parte del ciudadano.

Esto supone una mayor facilidad para que los administrados puedan obtener documentos, pues si se sigue una política de transparencia eficaz, las propias Administraciones los publican, y cuando esto no es así existe la posibilidad de solicitarlos a la propia Administración. La segunda utilidad es la relacionada con la rendición de cuentas, vista como una forma de controlar el poder del Gobierno y las Administraciones por parte del ciudadano. Otra función de la transparencia es evitar la corrupción, cuya relación trataremos más adelante debido a su importancia. La cuarta función de la transparencia es la de que los ciudadanos consigan recuperar la confianza en las instituciones, al poder controlarlas y realizar un seguimiento de sus actuaciones. Finalmente, nos encontramos con una función que redundará en el bienestar interno de la Administración, que es la de mejorar la gestión y la eficiencia de las organizaciones públicas utilizando como herramienta la transparencia. En este caso, el matiz de la transparencia al que nos referimos es al colaborativo, pues gracias a ella las Administraciones pueden acceder más fácilmente a documentos de otros organismos, y, sobre todo utilizar los documentos “reutilizables” (aquellos que, gracias a su formato, favorece su uso de forma más ágil, como por ejemplo datos numéricos codificados en Excel).

Debido a esta multitud de funciones que tiene la transparencia, sería un error verla como un todo, y el propio legislador, a la hora de elaborar la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante Ley 19/2013 o Ley de Transparencia) distinguió entre dos formas distintas de verla: como transparencia activa o publicidad activa; o como transparencia pasiva o derecho de acceso a la información pública.

Transparencia, gobernanza, buen gobierno y gobierno abierto

Al hablar de transparencia, debemos relacionar este concepto con otros a los que se encuentra íntimamente ligados, tanto que pueden llegar a confundirse entre sí. En primer lugar hablaremos de gobernanza. Este término, que nació como un sinónimo de gobernar, ha transformado su significado, relacionándolo con la globalización y la era actual, se puede definir como *“nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, pero también del mercado, caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”* (Natera, 2004). Vemos, pues, una nueva forma de gobierno, en la que el orden jerárquico da paso a un modelo en red, donde no sólo intervienen en la toma de decisiones los actores gubernamentales, sino que también forman parte actores informales como las asociaciones, *lobbies* u otras organizaciones.

Este estilo de gobierno surge con los nuevos problemas a los que se enfrenta la sociedad, cada vez más complejos, donde las estructuras multinivel son más frecuentes y dificultan el conocimiento por parte de los poderes centrales de todos los problemas de la sociedad, por lo que derivan y cooperan con otros niveles de la Administración (en España podríamos hablar de los niveles autonómicos y locales) y actores no públicos, pertenecientes a la esfera de la sociedad civil.

Como apunta Subirats (2010), al gobernanza es la respuesta a la crisis de los modelos de gobierno anteriores, con la asunción de la premisa de que para una mejor resolución de los conflictos, el Gobierno ya no puede tomar las decisiones unilateralmente, sino que

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

tienen que contar con otros actores, que a menudo no forman parte de la antigua esfera pública, sino a la sociedad civil (asociaciones, ONGs, activistas, empresas...). Esto provoca una confusión a la hora de separar las esferas públicas y privadas.

A nivel europeo, la gobernanza ha alcanzado su máxima relevancia con la publicación del Libro Blanco de la Gobernanza Europea, una resolución que buscaba la mejora del mandato representativo que los ciudadanos habían otorgado a las instituciones europeas. En líneas generales, esta Comunicación de la Comisión Europea de 2001 persigue cuatro objetivos: implicar más a los ciudadanos, definir políticas y legislaciones más eficaces, comprometerse en el debate sobre la gobernanza mundial y, finalmente, centrar las políticas y las instituciones en objetivos claros. En concreto, con respecto a la medida de implicar más a los ciudadanos, la Comisión propone medidas tales como fomentar los instrumentos de acción pública políticos, como reglamentos o directivas marco; la simplificación tanto del Derecho comunitario como el de los Estados miembros, puesto que, como bien veremos más adelante, una legislación excesiva puede ser perjudicial para la transparencia, al dificultar a los ciudadanos el acceso a la legislación y confundirles. Además, también establece cinco principios para la buena gobernanza: apertura de las instituciones (mejor comunicación de las actuaciones de la UE y más accesibilidad a las instituciones), participación de los ciudadanos en las fases de las políticas implementadas por la UE, responsabilidad tanto de los Estados miembros como de la propia UE, eficacia (entendida no sólo en el aspecto tradicional, sino también como proporcionalidad en las políticas) y coherencia (en el enfoque de las políticas y de las actuaciones individuales de cada Gobierno de los países miembros).

El Libro Blanco de la Gobernanza Europea ha supuesto un antes y un después en la forma teórica de actuación de la UE, al incluir entre sus principios básicos de actuación la unidad de los Estados miembros a la hora de tomar decisiones en instituciones

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

supranacionales en las que la UE tenga voz. En este sentido, se busca que la UE dé una imagen de unidad que antes no tenía, y que se ha visto reforzada con la creación de la figura del Alto Representante de la Política Exterior y de la Seguridad Común, con la que se unificaron las funciones de política exterior y seguridad para que la acción exterior de la UE se unificase y ganase coherencia.

De lo dicho anteriormente deducimos la relación existente entre gobernanza y transparencia, al ser esta última una dimensión clave para poder llegar a un escenario de gobernanza.

En relación con la gobernanza, otro término que se suele confundir con ésta y con la transparencia es el buen gobierno. En realidad, el buen gobierno se refiere a los componentes internos de la Administración, en contraposición a la gobernanza, que intenta influir en las relaciones externas del gobierno y otras organizaciones. Siguiendo las tesis de Stoker (1998), lo que busca el buen gobierno es una mejora en las relaciones entre las instituciones, puesto que cada vez estamos más lejos de unas instituciones con competencias perfectamente delimitadas, al diluir los nuevos derechos y procesos los límites competenciales y las responsabilidades que cada organización tiene. Es por ello que esta nueva forma de gobernar reconoce que, en contraposición a la estructura burocrática anterior, con una jerarquía muy marcada y unos procesos formales muy estrictos, la Administración debe orientar su actuación a la colaboración interadministrativa. Tiene entre sus principios la responsabilidad administrativa, la transparencia y la eficiencia.

El *open government* o gobierno abierto es otro concepto que empieza a adquirir importancia entre los que estudian las Administraciones Públicas. Villoria (2014) lo define como el gobierno que “*promueve la ciudadanía, la integración y la discusión*

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

pública; fomenta la participación de los ciudadanos en el diseño y la presentación del servicio; determina la agenda de las políticas; difunde la información para enriquecer el debate público y que promueve una visión compartida de los asuntos públicos.” Se da a entender que la ciudadanía está realmente implicada en el gobierno, no como en las concepciones anteriores, en las que la soberanía popular sólo se entendía con el voto a los representantes políticos. Con el gobierno abierto se busca dar un paso más en la participación política, fomentar la incursión de los ciudadanos en la política informal, mediante su involucramiento en políticas públicas que sean de su interés o por las que se vean afectados, no exclusivamente como una vía para contentar la “*satisfacción cívica*” de los ciudadanos por haber participado en la toma de decisiones de la comunidad, sino como un elemento positivo para la elaboración de buenas políticas públicas, al conectar con los mejores conocedores de los problemas creados y de las áreas en las que surgen; pues dan una visión única que el Gobierno y las Administraciones más tradicionales no son capaces de ofrecer.

En este sentido encontramos la definición de gobierno abierto de Lorenzo y César (2010): “*la evolución de nuestro sistema democrático de convivencia y valores basada en el establecimiento de mecanismos para la transparencia de los gobiernos así como de espacios permanentes de colaboración y participación de los ciudadanos más allá del ejercicio de derecho de sufragio cada cuatro años*” (Lorenzo y César, 2010).

Este término nació en Reino Unido en los años 70, en un intento de hacer más accesible las acciones del Gobierno a los ciudadanos, para conseguir que se involucren más en los temas políticos y que tengan una capacidad de decisión real en las decisiones políticas.

Uno de los principales elementos que componen esta corriente es la transparencia, necesaria para que la información pueda llegar a los ciudadanos de forma veraz y pueda

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

realmente rendir cuentas ante los mismos. La importancia del principio de transparencia en las corrientes impulsoras del gobierno abierto se da por la crisis del principio de participación ciudadana, al verse una contradicción que las entidades reclamen la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones de la vida pública, pero por otra parte se entorpezca o se impida el acceso de éstos a la información necesaria para que esta participación pueda ser eficaz, conociendo todos los aspectos del tema sobre el que se reclama su participación.

Transparencia y corrupción

Como hemos explicado anteriormente, la transparencia es una de las herramientas más eficaces en la lucha contra la corrupción. Entender este postulado no es complicado, la lógica indica que cuanto más expuestos estén los asuntos públicos a los ojos de los ciudadanos, menor será la posibilidad de que aquellos que pudieran beneficiarse de conductas ilegales relacionadas con la corrupción o la desviación de poder caigan en ellas, por miedo a que se descubra.

Los ciudadanos perciben el problema de la corrupción como uno de los que más daño hacen al buen devenir de nuestro país, una teoría avalada por los barómetros del CIS, que muestran una tendencia consolidada, que toma fuerza desde febrero de 2013, rondando siempre valores entre el 30 y el 40%, llegando a tener picos como el de noviembre de 2014, en el que el 63'8% de los encuestados consideraba la corrupción y el fraude uno de los tres principales problemas de España. Desde diciembre de 1994, momento en el que los casos de corrupción del Gobierno de Felipe González estaban de actualidad, en España no se habían alcanzado cuotas de preocupación similares (en ese momento el 31'6% de los encuestados consideraban la corrupción un problema). Esta conducta no es una preocupación única de nuestro país, al encontrarse presente en otros

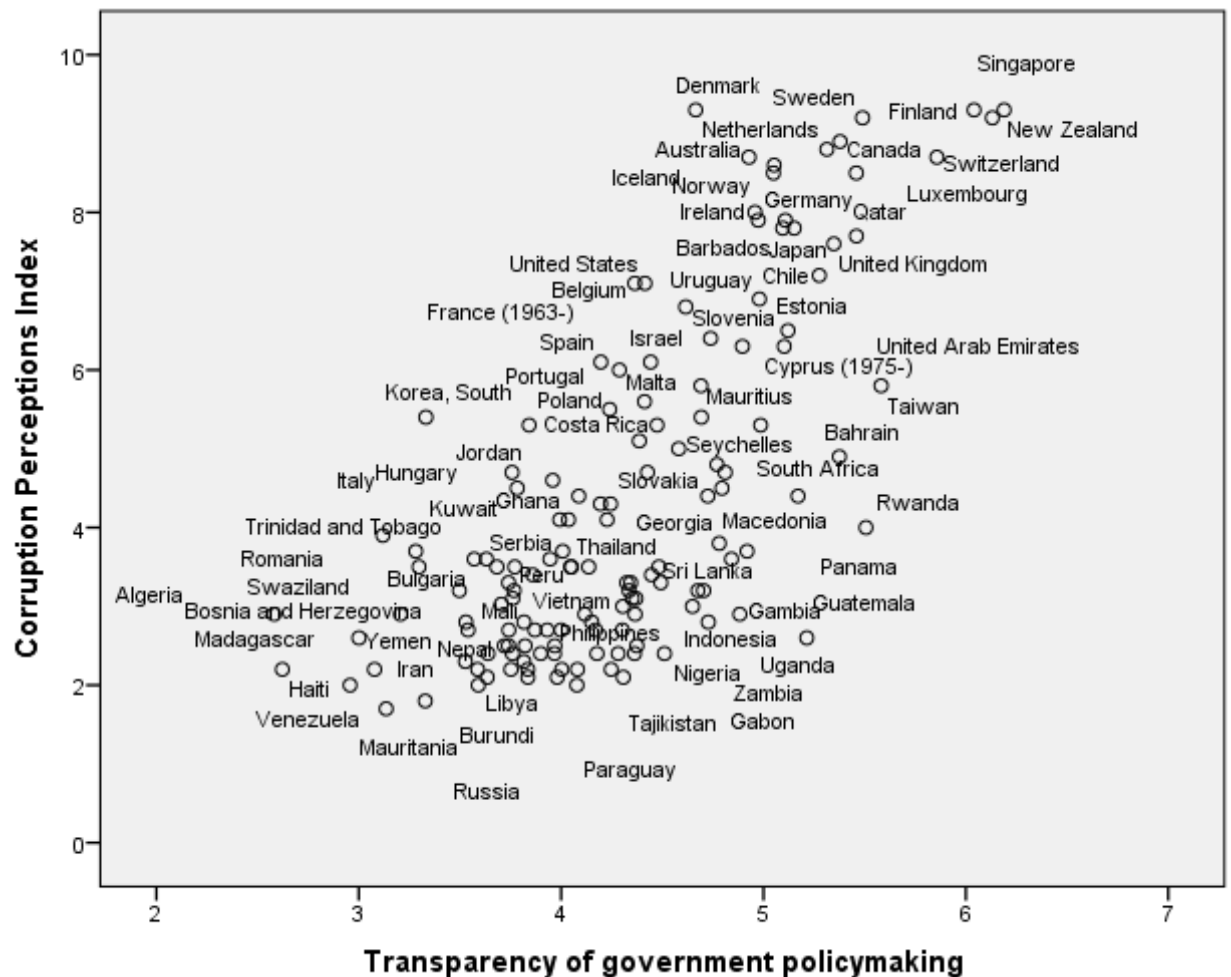
La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

miembros de la Eurozona, pero, sin duda, es destacable que no se había considerado un problema prioritario para los españoles hasta ese momento.

En el siguiente gráfico combinaremos los datos acerca de percepción de corrupción de Transparencia Internacional y datos de transparencia de las políticas del gobierno pertenecientes al índice de competitividad global, del *World Economic Forum*. Ambas entidades se dedican a la investigación, sin adscribirse a ningún país ni seguir una tendencia partidista. Transparencia Internacional es una organización cuyos estudios se centran en la corrupción, tiene uno de los mejores índices para determinar el nivel de corrupción de un país, al no centrarse sólo en el ámbito político o administrativo, sino incluir en su estudio a partidos políticos, al poder legislativo, al ejército, Organizaciones no Gubernamentales, medios de comunicación del país, organismos religiosos, empresas, el sistema educativo, el sistema judicial, el sistema sanitario, la policía y los funcionarios públicos. Con un rango tan amplio de sujetos de estudio consiguen medir de una forma más precisa el grado de corrupción de los países, así como poder distinguir si hay un sector especialmente corrupto o es una práctica que afecta a todas las instituciones de igual manera. Además, esta organización realiza una lucha activa contra la corrupción, mediante la concienciación y la propuesta de medidas concretas a los países.

Por su parte, el *World Economic Forum* es una organización sin ánimo de lucro que congrega a numerosos líderes económicos, políticos, periodísticos y sociales, que colabora con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y cada año debaten sobre temas de actualidad e importancia global, sobre los que se realizan investigaciones y estudios.

GRÁFICO 1



Fuente: Índice de Percepción de la corrupción de Transparencia Internacional, Índice de competitividad global de World Economic Forum, extraídos del The Quality of Government Standard Dataset

En primer lugar, antes de analizar la correlación entre variables, es conveniente puntualizar que Transparencia Internacional mide la percepción de corrupción en sentido inverso, esto es, una alta puntuación significa un bajo nivel de corrupción. Teniendo esto en cuenta, vemos una clara relación entre un bajo nivel de corrupción y una elevada transparencia en las políticas del gobierno. Se verificaría, de esta manera, la teoría de que una efectiva política de transparencia consigue reducir los niveles de percepción de corrupción, puesto que, al permitir que los ciudadanos tengan acceso al

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

proceso de desarrollo normativo, existen menos incentivos para optar por una conducta inapropiada, ya que ésta podrá ser fácilmente percibida por el ciudadano (Villoria, 2013). El único problema que puede presentar la percepción de corrupción es el hecho de hablar de percepción, puesto que la percepción no se ve influida por los casos de corrupción de forma aislada, sino que en ella influyen los medios de comunicación, que sobreexponen los casos hasta provocar la percepción en las personas de una mayor corrupción de la existente. Como algunos académicos señalan (Uriarte, 2001), la corrupción ha pasado a ocupar un espacio desproporcionado en los medios de comunicación, suponiendo la distorsión del problema ante los ciudadanos, convirtiéndose esta sobreexposición en un arma de doble filo: mientras desincentiva conductas corruptas, aumenta la percepción de corrupción, pese a que los casos que se juzgan en un momento dado o que salen a la luz en los medios de comunicación sucedieron años atrás.

TABLA 1. CORRELACIÓN ENTRE LA PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN Y LA TRANSPARENCIA DE LAS POLÍTICAS DEL GOBIERNO

Correlaciones		Corruption Perceptions Index	Transparency of government policymaking
Corruption Perceptions Index	Correlación de Pearson	1	,720**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	181	142
Transparency of government policymaking	Correlación de Pearson	,720**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	142	142

** . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).

Fuente: elaboración propia

La anterior tabla nos muestra la correlación existente entre las variables que hemos elegido para medir la relación entre transparencia y corrupción. Si bien con el gráfico intuíamos una relación directa entre ambas, necesitamos utilizar el coeficiente de

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

correlación de Pearson para asegurarnos de que la correlación es verídica, y las variables no son independientes entre sí. En el contexto en el que nos movemos, un coeficiente de correlación de Pearson de 0,72 demuestra que nuestras variables están correlacionadas entre sí. Para demostrar que la correlación no es fruto del azar, observamos la significación bilateral es de cero, lo que implica que queda demostrada la relación entre nuestras variables.

Sujetos afectados por la Ley de Transparencia y Buen Gobierno

Debido a las diferencias entre todos los sujetos regulados por el Derecho Administrativo, no todos tienen el mismo grado de obligación con la Ley 19/2013, y dependiendo del artículo en el que dicho sujeto se incluya tendrá un grado de implicación con las obligaciones de publicación activa recogidas en la Ley.

Siguiendo los artículos 2 y 3 de la Ley 19/2013, podemos distribuir a las Entidades Públicas según la aplicación de la norma legal de la siguiente forma:

TABLA 2

Administración	Preceptos obligado cumplimiento de
<ul style="list-style-type: none"> -Administración General del Estado, Administraciones de las Comunidades y Ciudades Autónomas, Entidades de la Administración Local -Entidades gestoras de la Seguridad Social -Organismos autónomos, Agencias Estatales, entidades públicas empresariales y entidades de Derecho Público -La Casa del Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo -Sociedades mercantiles con más de un 50% de participación 	Título I

pública -Fundaciones del sector público -Asociaciones constituidas por las Administraciones anteriores Art 2.1)	
-Partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales -Entidades privadas que perciban ayudas o subvenciones públicas anuales superiores a 100.000€ o cuando al menos el 40% de sus ingresos anuales sean ayudas o subvenciones públicas, siempre que alcancen los 5.000€ (Art 3)	Capítulo II Título I
-Personas físicas y jurídicas no nombradas anteriormente que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas (Art 4)	Suministro de información a la Administración a la que se encuentran vinculadas

Fuente: elaboración propia

El primer grupo de Administraciones Públicas deberá cumplir todos los preceptos del Título I, es decir, tanto los relativos a la transparencia activa como los relativos al derecho de acceso a la información pública. El segundo grupo de entidades sólo deberá cumplir los preceptos relativos a la publicidad activa. Finalmente, el tercer grupo, formado por personas físicas o jurídicas que presten servicios o ejerzan potestades administrativas únicamente deberán suministrar información a la Administración en relación al servicio que presten.

La diferencia entre las obligaciones de los sujetos deriva de sus características. Los sujetos del primer grupo son las Administraciones Públicas como tal, y las instituciones constitucionalmente reguladas. Debido a que su función está íntimamente relacionada con el servicio público y son eminentemente públicas, es lógico que deban no sólo publicar información para que pueda consultarse en relación a sus actividades, sino que tengan que rendir cuentas ante los ciudadanos, pudiendo éstos exigirles información que no hayan hecho pública antes.

Sin embargo, las entidades del segundo grupo no están tan obligadas, lo cual también tiene una explicación lógica: pese a que están relacionadas con la Administración

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

Pública y la esfera pública, no pertenecen del todo a ella, sino que son entidades independientes de la Administración, que transaccionalmente influyen en la esfera pública sin pertenecer a la misma de forma clara. Debido a su vinculación con los poderes públicos, tienen que cumplir con el deber de publicación activa, pero se reservan el cumplimiento de los preceptos relativos al derecho de acceso por su componente privado.

Transparencia activa

La transparencia activa se puede entender como la obligación de publicación activa, esto es, las Administraciones Públicas están obligadas por Ley a publicar ciertos documentos, recogidos en la normativa, relevantes para los ciudadanos. Las políticas de transparencia activa que se están desarrollando tienen como objetivos la recuperación de la legitimidad del gobierno y reducir la desconfianza política e institucional; prevenir la corrupción y reforzar la eficiencia gubernamental. La Ley se orienta a mostrar las directrices a seguir por los organismos públicos respecto a la información que deben facilitar. La Ley marca unas obligaciones mínimas para las Administraciones Públicas, abriendo la posibilidad de que las Comunidades Autónomas desarrollen o amplíen esta lista de documentos.

La Ley 13/2013 enumera una serie de obligaciones que cada Administración debe cumplir en relación a la publicación activa. En primer lugar, la publicación se hará de forma periódica y actualizada. En este sentido destacamos la ambigüedad de la Ley, al no establecer un periodo concreto, sino que lo deja a la interpretación del legislador. El texto normativo intenta superar un déficit que tenían las normas anteriores, el de la simplificación del acceso a la información facilitada por las Administraciones Públicas, con la exigencia de publicación en las páginas web “*de manera clara, estructurada y*

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho *entendible para los interesados, y, preferiblemente en formatos reutilizables.*”, como dicta el artículo 5.4. Vemos la falta de ambición de la Ley, al no imponer el uso de formatos reutilizables sino establecerlos como preferencia. En cuanto a la información institucional, organizativa y de planificación, se exige a los sujetos del artículo 2.1 que publiquen las funciones que desarrollan, la normativa aplicable para los mismos y su estructura organizativa. Esta parte nos plantea una cuestión, pues, la normativa aplicable a una Administración Pública suele ser muy extensa, puesto que muchas leyes de aplicación general les afectan, por lo que, si se interpretase en sentido estricto, la cantidad de normativa facilitada causaría el efecto contrario al que se busca con la publicación activa: ocultar la información relevante para los ciudadanos con sobreinformación. Es por ello que las Administraciones Públicas deben centrarse en esta labor para poder distinguir qué normativa es realmente importante y cuál puede omitirse.

Al mismo tiempo que se establece la obligatoriedad de publicación de los programas anuales y plurianuales de las Administraciones, la Ley señala que el cumplimiento de los mismos será objeto de evaluación y publicación periódica. El problema reside en que la forma de evaluación y publicación es elección de la propia Administración, por lo que puede darse el caso en que no se establezca ningún tipo de evaluación, o ésta no sea la adecuada y pueda dar lugar a conclusiones erróneas, al no haber al menos unas directrices o parámetros comunes para todas las Administraciones.

En cuanto a la información de relevancia jurídica, las Administraciones Públicas deben publicar diversos documentos, tales como aquellos que deban someterse a un periodo de información pública (es lógico que esto sea así, puesto que precisamente la legislación establece dichos periodos para que los ciudadanos puedan conocer dichos documentos que puedan afectarles); las memorias que conformen expedientes de elaboración de

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

textos normativos; los proyectos de Reglamentos, anteproyectos de Ley o proyectos de Decretos Legislativos (siempre deben ser publicados por la Administración a la que compete la iniciativa); y por último, las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas de particulares, siempre que supongan interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos (cabe destacar que algunas directrices, acuerdos o circulares, son consideradas por parte de la doctrina como Reglamentos si tienen efectos exteriores y directos para los administrados).

La Ley 13/2013 complementa leyes anteriores con la regulación de la publicidad de ciertos elementos económicos o presupuestarios, como son los contratos celebrados; los convenios suscritos; las subvenciones y ayudas concedidas (la novedad en este sentido reside en la obligación de publicación en la página web de la Administración, puesto que siguiendo el artículo 8.3 de la Ley General de Subvenciones, ya debían seguir el principio de publicidad); los presupuestos; las cuentas anuales; las redistribuciones de altos cargos; las resoluciones de autorización de compatibilidad de empleados públicos; las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales; información estadística y los bienes inmuebles de su propiedad.

Ejemplo de aplicación del principio de transparencia: el suministro de información financiera de las Entidades Locales

La transparencia se ha erigido como uno de los principios rectores de la actividad financiera y presupuestaria de las Entidades Locales, por lo que es un ejemplo perfecto para ilustrar su aplicación en un sector concreto de nuestra Administración. La transparencia es un elemento que debe regir la actuación de nuestras Administraciones Públicas, para lograr un mejor cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en su artículo 6 exige que las Administraciones Públicas suministren información que permita verificar su situación financiera, y el cumplimiento de sus objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En este sentido, las Administraciones deberán aportar telemática o mediante medios normalizados toda aquella información económico-financiera que sea precisa.

La Orden HAP/2105/2012 establece obligaciones periódicas y no periódicas para las Administraciones Públicas en materia financiera. Entre las obligaciones periódicas destacan la información de los marcos presupuestarios a medio plazo en los que se enmarcará la elaboración de sus Presupuestos anuales, así como la información sobre los gastos de personal con el desglose y alcance, que se determina en el art 7.2 de la Orden. Entre las no periódicas destacan las referidas al seguimiento de los planes de ajuste, prioritario para cumplir los objetivos de consolidación fiscal.

En caso de que la Corporación Local cuente con un plan de ajuste, deberá remitir al Ministerio antes del día 15 del primer mes de cada trimestre información sobre avales públicos recibidos y operaciones o líneas de crédito contratadas; la deuda comercial contraída clasificada por su antigüedad y su vencimiento; las operaciones con derivados; cualquier otros pasivo contingente y los análisis de las desviaciones producidas en el calendario de ejecución o en las medidas del plan de ajuste. Si hablamos de las Corporaciones Locales comprendidas en los artículos 111 y 135 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (las capitales de Comunidad Autónoma, de provincia o municipios con una población de derecho igual o superior a los 75.000 habitantes), el informe contendrá un resumen trimestral del estado de ejecución del presupuesto; la ejecución de las medidas de ingresos y gastos; y la

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

comparación de los detalles informativos anteriores con las previsiones contenidas en el Plan para este año.

En cuanto al suministro de información financiera de las Entidades Locales, la legislación establece la remisión de ciertos documentos para realizar un seguimiento del estado financiero de las Entidades. Aunque no todos los documentos son accesibles a la consulta ciudadana por vías telemáticas, las Comunidades Autónomas gestionan el servicio con respecto a las Entidades Locales de publicitar su presupuesto en un apartado de su página web. Tomando como ejemplo concreto el caso aragonés, por este instrumento podemos conocer el Presupuesto de una entidad local, desglosado por capítulos, con arreglo a la clasificación económica establecida, que indica en qué se emplean los recursos de las Entidades Locales y por dónde se perciben los ingresos. Los capítulos en los que se dividen son nueve: gastos de personal; gastos de bienes corrientes y servicios; gastos financieros; transferencias corrientes; Fondo de Contingencia y otros imprevistos; inversiones reales; transferencias de capital; activos financieros y pasivos financieros. A su vez, la información ofrecida distingue entre ingresos y gastos, y si el ejercicio a consultar está cerrado, también se ofrecen las cifras de la liquidación del presupuesto.

Como podemos deducir, la información financiera disponible en esta web es mínima si la comparamos con la información que las Entidades Locales tienen la obligación de enviar al Ministerio de Hacienda, e incluso con la información que deben hacer pública por Ley, ya que la normativa sólo obliga a hacerla pública en el Tablón de Edictos o en el Boletín Oficial de la Provincia, lo cual produce que dicha información no sea reutilizable, como sí que lo es la facilitada acerca del Presupuesto, y aumenta el grado de dificultad de acceso.

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

En concreto, los envíos que deben hacer las Entidades locales al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas antes del 1 de octubre se corresponden con las líneas fundamentales de los Presupuestos del ejercicio siguiente; el estado de previsión de movimiento y situación de la deuda; la información que relacione el saldo de ingresos y gastos en líneas fundamentales y el informe de la intervención de evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad, regla del gasto y límite de deuda.

Antes del 31 de enero deben remitir los presupuestos aprobados y los estados financieros iniciales de todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de la Orden, de las inversiones previstas y de los estados de previsión de movimiento y situación de deuda; la información que permita relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos del presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación; el informe de intervención de evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad, de regla del gasto y del límite de la deuda; e información relativa al personal.

Antes del 31 de marzo remitirán los presupuestos liquidados y las cuentas anuales formuladas; las obligaciones frente a terceros, vencidas, líquidas, exigibles no imputadas a presupuesto; la situación a 31 de diciembre del ejercicio anterior de la deuda viva; la información que relacione el saldo resultante de ingresos y gastos con la capacidad o necesidad de financiación y el informe de la intervención de evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad, regla de gasto y límite de deuda.

Finalmente, antes del 31 de octubre, deben remitir las cuentas anuales aprobadas por la junta general de accionistas u órgano competente; la copia de la cuenta general y la información relativa a personal.

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

Además de la información anterior, las Entidades Locales tienen obligaciones trimestrales de suministro de información, reguladas en el artículo 16 de la Orden, que son entre otras la actualización de los presupuestos en ejecución, incorporadas las modificaciones presupuestarias ya tramitadas y/o las previstas hasta final de año; las obligaciones frente a terceros; la información que permita relacionar el saldo resultante de ingresos y gastos del presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación; la actualización del informe de la intervención del cumplimiento del objetivo de estabilidad, de la regla del gasto y del límite de deuda; un resumen del estado de ejecución del presupuesto acumulado, de ingresos y gastos y de sus estados complementarios; la situación de los compromisos de gastos plurianuales y ejecución del anexo de inversiones y su financiación; y las actualizaciones de su Plan de tesorería y detalle de las operaciones de deuda viva.

Nos encontramos con una aplicación “a medias” del principio de transparencia en la actuación financiera de las Entidades Locales: aunque sí que funciona correctamente el suministro activo de información con relación a la Administración Central, por las detalladas obligaciones que tienen los entes locales con el Ministerio de Hacienda, para garantizar que están cumpliendo con los objetivos presupuestarios que tienen marcados y no incumplen ningún principio presupuestario, sobre todo los relacionados con estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; consideramos muy deficiente la publicación activa de dichos documentos a los ciudadanos, al ser consultable únicamente el Presupuesto, pero tampoco de forma detallada, con las cuentas específicas de gastos e ingresos, pues esto sólo se publica en los Tablones de Edictos en el período de publicidad que establece la Ley y en los Boletines Oficiales de la Corporación, en caso de tenerlo. Es destacable que, incluso en los Boletines Oficiales Provinciales se publica el presupuesto resumido por capítulos.

Transparencia pasiva

La Constitución Española recoge en su artículo 105.b el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, que se puede conectar al derecho recogido en el artículo 20.1.d), que se refiere al derecho a recibir información veraz. Este derecho tiene ciertos límites, como aquellos que puedan afectar a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de delitos o la intimidad de las personas.

Este principio constitucional se regulaba en el artículo 37 de la Ley 30/1992, pero se derogó con la Ley de Transparencia, que es la que pasa a regular el derecho de acceso a la información pública, junto con la normativa sectorial aplicable en materias clasificadas, a los datos sanitarios personales de los pacientes, a los archivos afectados por la legislación electoral, los archivos con fines estadísticos dentro del ámbito de la función estadística pública, el Registro Civil y aquellos regulados por Ley. Además de este artículo, también han influido en el acceso a la información pública algunas directivas europeas, como las que se traspusieron en la Ley reguladora de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente y en la Ley sobre reutilización de la información del sector público. Por otro lado, más allá de la normativa que cada Comunidad Autónoma pudiera tener, la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local dedicaba un capítulo a la información y participación ciudadana.

Pese a que la transparencia era un tema que, como vemos, siempre ha influido en nuestro ordenamiento jurídico, su presencia no se consolidó a nivel estatal hasta que se aprobó la Ley 19/2013.

Esta Ley, en su artículo 12, retoma el mandato constitucional de garantizar el derecho al acceso a la información pública, que pasará a desarrollar a continuación. Para la

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho aplicación de la Ley, define información pública como *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”* (Artículo 13, Ley 19/2013). La innovación normativa reside en la interpretación que puede realizarse de la definición, pues hasta entonces la información de los procedimientos en curso no formaba parte de la información pública.

El derecho de acceso a la información pública cuenta con la peculiaridad de que sólo se puede ejercer mediante un procedimiento iniciado a instancia de parte. Dicho procedimiento se inicia con la presentación de una solicitud dirigida al titular del órgano que posea la información, que tiene que formularse siempre por una persona física o jurídica identificable, no cabe la presentación de una petición de información anónima. Debemos destacar que el órgano al que se dirija la solicitud debe ser, además, el autor de dicha información, pues los que elaboran la información son los que mejor la conocen y pueden ponderar los derechos de información y de protección de datos personales. Además, si la solicitud no está dirigida al órgano competente, el receptor de la misma se la podrá remitir, pero si el órgano que posea la información no se conoce, la solicitud se considerará inadmitida.

Entre otras, se considera causa de inadmisión realizar una solicitud referida a información en curso de elaboración o de publicación general. Podemos justificar esta desestimación, al entender que dicha información va a publicarse posteriormente, por lo que la petición no tiene razón de ser, ya que el ciudadano podrá disponer de la información. Otra causa de desestimación es la que atañe a información auxiliar o de apoyo, lo cual implica que no tiene relevancia en la actuación pública, y por lo tanto la

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

importancia no es la forma que tenga la información reclamada, sino el contenido de la información y la relevancia de la misma.

Nos encontramos también con el supuesto de que la información tenga que ser reelaborada para poder ser divulgada. Esto puede suponer la inadmisión cuando la Administración carezca de medios para explotar la información, influyan características de la información que la hagan variable o la Administración que debe resolver no tenga acceso a todas las fuentes necesarias. No se podría incluir en este supuesto la disociación de la información, como dictaminó el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en una Resolución de reclamación presentada ante el mismo (R/0104/2015), pues es un derecho recogido en el artículo 15.4 de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno.

Finalmente, el artículo 19 señala la inadmisibilidad de las solicitudes manifiestamente repetitivas, o con carácter abusivo no justificado. En este supuesto encontraríamos solicitudes hechas por la misma persona (física o jurídica) de forma repetitiva, cuando ya se le había notificado la resolución de las anteriores; así como aquellas que tengan como fin el colapso o mal funcionamiento de los servicios administrativos, o cuando el sujeto ya disponga de esa información, habiendo sido entregada por la Administración previamente.

La resolución de la solicitud siempre ha de ser motivada por la Administración, sin importar si ésta admite o no la misma, justificando en caso afirmativo por qué considera que se puede aportar la información; indicando si se estima el acceso parcial por qué una parte de la información se omite; y motivándose por qué la Administración rechaza

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

el acceso a la información, fundamentándolo en los límites establecidos por la legislación y las características particulares de cada caso.

Es importante destacar que, aunque la motivación por parte del administrado no es obligatoria en la presentación de las solicitudes de acceso, sí que puede suponer una causa para denegarla cuando la redacción de la solicitud sea compleja o confluyan otras circunstancias que según la normativa son motivo de inadmisión por sí mismas.

La Administración dispondrá de un mes para resolver la admisión o no de la petición, pudiendo ampliarse otro mes cuando se le notifique al solicitante debido a las características de la información. Si en este tiempo no recibe una resolución expresa, la Ley estatal la entiende como desestimada, pudiendo recurrirse ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa o ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Sin embargo, como explicaremos más adelante, algunos legisladores autonómicos consideran este silencio positivo.

En cuanto a las posibles sanciones que se puedan derivar de una mala conducta relacionada con la materia que nos ocupa, la Ley 19/2013 no se caracteriza por tener un buen régimen sancionador, que ha sido desarrollado de manera más satisfactoria en algunos textos legislativos autonómicos, como es el caso de la Ley andaluza. Se limita a realizar una lista de las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria y sanciones disciplinarias, que pueden ser consideradas muy graves, graves y leves, para posteriormente hablar sobre las sanciones aplicables.

Límites al derecho de acceso a la información pública

La transparencia pasiva se ve limitada por un derecho fundamental recogido en la Constitución, el de la protección de datos personales, regulado en el artículo 18.4. Siguiendo el desarrollo legal de este derecho, que, al encontrarse en la Sección 1ª del

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

Capítulo II del Título I de la Constitución Española, se encuentra en el grupo de derechos con mayor protección, las personas tienen derecho a que se garantice el control sobre sus datos personales, pudiéndose oponer a que dichos datos puedan ser utilizados para fines distintos a los que se justificó para su obtención.

Esto nos plantea un límite importante en cuanto al derecho de información, que no olvidemos que se encuentra regulado en el artículo 105.b de la Constitución, en el Capítulo relativo al Gobierno y a la Administración, con una protección menor, al no encontrarse dentro del “núcleo duro” de derechos fundamentales. No nos cabe duda que el derecho a la protección de datos prevalece sobre el derecho de acceso a la información pública, lo cual no es ajeno al legislador, que en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno introdujo los límites que tiene el acceso a la información pública en los artículos 14 y 15.

Nos encontramos con dos tipos de límites: los del artículo 14, que son los relativos al interés público, y realiza una lista según la cual la información que pueda suponer un perjuicio a ciertas políticas puede restringirse. En cuanto a los límites del artículo 15, son los relativos al perjuicio a las personas: los límites relacionados con la protección de datos personales. Como explica Meseguer (2015), dichos límites se han de aplicar en el sentido inverso del recogido en la Ley, esto es, en primer lugar aplicaremos los criterios establecidos en el artículo 15, para después valorar si vulnera alguno de los límites del artículo 14.

El primer límite marcado es el del contenido de datos especialmente protegidos según el artículo 7.2 de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal (aquellos que revelen ideología, afiliación sindical, religión y creencias), cuyo acceso sólo podrá autorizarse siempre y cuando el afectado haya dado su consentimiento expreso por

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

escrito, a no ser que los haya hecho manifiestamente públicos anteriormente. Si la información contiene los derechos protegidos en el artículo 7.3; así como en datos relacionados con la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven amonestación pública, se podrá autorizar el acceso cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado, o bien cuando dicho acceso esté permitido por una norma con rango legal. Si la información no contiene estos datos, se debe conceder el acceso a la información, si bien antes se debe ponderar el interés público en la divulgación y los datos que aparezcan, deberán ser ponderados. Cuando sean datos identificativos relativos a la organización, al funcionamiento o a la actividad pública que lleve a cabo el órgano al que se solicita la información, el acceso se concederá.

Cuando hablemos de datos personales que no sean los especialmente protegidos ni los identificativos y relacionados con la Administración, se realizará la ponderación, teniendo en cuenta varios criterios: para la consulta de documentos que contengan datos personales de carácter policial, procesal, clínico o cualquier otro que pueda afectar a la seguridad de las personas, su honor, su intimidad y a su imagen no podrán ser consultados sin consentimiento expreso o hasta que hayan pasado 25 años desde la muerte de la persona o 50 años a partir de la fecha de los documentos, siguiendo con lo establecido por el artículo 57 de la Ley de Patrimonio Histórico Español. Por otra parte, se ha de atender también a la motivación en la petición, que, como hemos dicho anteriormente, no es obligatoria, pero puede ser determinante a la hora de conceder una solicitud de acceso a la información pública, siendo ésta favorable para el solicitante cuando tenga la condición de investigador con fines históricos, científicos o estadísticos. La publicidad de los documentos debe garantizar además la garantía de los derechos de los afectados cuando los documentos a publicar puedan afectar a su intimidad, honor, o se refieran a menores de edad.

Por regla general, si alguno de estos criterios pudiese verse vulnerado, la Administración podrá facilitar esta información a los solicitantes cuando efectúe la disociación de los datos de carácter personal, al no poderse identificar así a las personas de las cuales versa el documento.

Uno de las solicitudes más comunes, y que más ha desarrollado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en sus resoluciones, por su trato ambiguo en la Ley, es la de la publicidad de las retribuciones y los datos personales de los empleados públicos, por la importancia en los cargos presupuestarios y el creciente interés de la ciudadanía por conocer qué personas ocupan los puestos administrativos, cuánto perciben por su trabajo y qué cualidades poseen para ocupar estos puestos. Esta información puede considerarse personal, por lo que entraría en conflicto con los límites del artículo 15; si bien la petición de la información entendió que sí debía estimarse, al tratarse de información relativa al funcionamiento de la Administración y al uso de los fondos de la Administración, existiendo una motivación relacionada con el control a la Administración en su labor.

Por ello, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dividió a los empleados públicos cuya información pueda ser susceptible de publicación en tres grupos: el primero de ellos está formado por titulares de órganos directivos de la Administración General del Estado o con rango de personal directivo por atribución normativa; sobre los que el principio de transparencia prevalece sobre la protección de datos debido a las tareas de responsabilidad que ejercen, pudiendo ser solicitada su identidad, datos personales relevantes con el desempeño de su función, así como su retribución. El segundo grupo se formaría por el personal eventual, que es aquel que, en virtud de su nombramiento y con carácter permanente, sólo realiza funciones de confianza o asesoramiento especial, siendo su nombramiento libre, y su sueldo es a cargo del

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho presupuesto de la Administración. Por las características de este tipo de personal, la información acerca de este tipo de personal se podría conceder sin vulnerar ninguno de los límites establecidos. El tercer grupo se compone por el personal funcionario de libre designación, en el cual la discrecionalidad no es tanta como en el caso del personal eventual, al cumplir con el requisito de ser funcionario antes de su nombramiento. En este tercer caso sería en el que se aplicarían las ponderaciones anteriores, y si se considera que prima el interés general, se concedería el acceso a la información solicitada.

Finalmente, cuando hablamos del resto de empleados públicos, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que no es necesario la publicación de sus datos personales y sus retribuciones, por lo que no se concedería información acerca de ellos.

En cuanto a los límites del artículo 14, son similares a los que establecía en su momento el artículo 37 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, siendo la diferencia de la negativa del derecho de acceso en la Ley 30/1992 y la posibilidad de limitar dicho derecho en la nueva redacción. Esta limitación se dará en la información que pueda suponer un perjuicio para: *“la seguridad nacional; la defensa; las relaciones exteriores; la seguridad pública; la prevención, investigación y sanción de ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; la igualdad de las partes en procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; los intereses económicos y comerciales; la política económica y monetaria; el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; la garantía de la confidencialidad y la protección del medio ambiente”*. Estos límites no son de aplicación directa, como los del artículo

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

15, sino que es la propia Administración la que puede decidir aplicarlos o no, siempre teniendo en cuenta la motivación de la solicitud y la información requerida.

Como es lógico, la aplicación de los límites no son una aplicación automatizada, sino que son de aplicación manual, y la Administración debe estudiarlos caso a caso, motivando cada solicitud de forma individual.

El principio de transparencia en las Comunidades Autónomas tras la Ley 19/2013

La Ley de Transparencia, en su Disposición Final Novena, otorgó al legislador autonómico y a las Entidades Locales un plazo de dos años para que adaptasen las obligaciones de la Ley a sus órganos autonómicos, que finalizan el 10 de diciembre de 2015. La Ley estatal deja poco margen al desarrollo en referencia a la transparencia pasiva o derecho de acceso a la información pública, pero, al referirse a la transparencia activa, la Ley dejó un amplio margen para el desarrollo autonómico, al recoger únicamente los principios generales y unos mínimos de publicación.

Las Comunidades Autónomas han tenido comportamientos muy dispares en al incorporar la transparencia en sus organismos: mientras algunas, antes de la aprobación de la Ley estatal, ya habían regulado sobre la materia, otras todavía no han sido aprobadas cumplido el plazo concedido.

La Comunidad Autónoma pionera fue Galicia, que aprobó su Ley de Transparencia y buenas prácticas en la Administración pública gallega en 2006. En su preámbulo subraya el derecho de los ciudadanos a exigir que los agentes públicos rindan cuentas, y apela a la transparencia para poder hacer efectivo este derecho. Sin tener un referente

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho estatal, esta Ley fue ambiciosa, al incorporar la obligación de la publicación de los planes anuales y plurianuales, así como sus objetivos, en la página web de la correspondiente entidad.

La Comunidad Foral de Navarra también promulgó su Ley de transparencia y gobierno abierto antes que el Gobierno central, si bien tardó seis años más que Galicia. De esta Ley destacamos la creación de una Comisión de Seguimiento para la implantación de la transparencia y del gobierno abierto. Extremadura se adelantó unos meses a la Ley estatal, y sorprende la limitación que hace en su artículo 1.b al reconocer el derecho de los extremeños a acceder a la información en poder de la Administración regional, creando la duda de si dicha Ley contempla el derecho de acceso a la información pública regional exclusivamente a los extremeños, o si se trata de una redacción desafortunada.

Tras la aprobación de la Ley estatal, se aprobó la Ley de Transparencia Pública de Andalucía, que aplicaba los principios de la primera, pero desarrollándolos en algunos casos, como puede ser el régimen de sanciones, legislado con ambigüedad en la Ley 19/2013, pero que la Ley andaluza describe minuciosamente, tanto en lo referente a las infracciones como en las sanciones vinculadas a las mismas. Las leyes de transparencia de Cataluña, Castilla y León, La Rioja y Murcia y son muy similares a la estatal, sin ninguna diferencia reseñable; mientras que la Ley canaria, publicada en febrero de 2014, incluye un apartado referido a la información relativa al personal de libre nombramiento, que consigue solucionar la ponderación que debía hacerse entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la protección de datos personales.

La peculiaridad de la Ley de Transparencia aragonesa, aprobada en marzo de 2015 viene dada por el sentido del silencio administrativo a la hora de resolver una solicitud de información pública: mientras que la normativa estatal entiende el silencio como desestimatorio de la petición, el artículo 31 de la Ley de Transparencia de la actividad pública y Participación ciudadana de Aragón lo entiende como positivo, estimando la solicitud de información pública. La Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación ciudadana, de abril de 2015, copia esta misma fórmula.

Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla la Mancha y País Vasco no han aprobado todavía una Ley de transparencia, si bien han creado sus propios Portales de Transparencia. La Comunidad de Madrid ni ha aprobado la Ley ni ha creado un Portal de Transparencia.

TABLA 3

Posición en el ranking	<i>Comunidades Autónomas</i>	Puntuación
1	Castilla y León	100
1	Cataluña	100
1	País Vasco	100
4	La Rioja	96
5	Galicia	94
6	Baleares	93
6	Comunidad Valenciana	93
8	Asturias	90
9	Navarra	89
10	Andalucía	88
10	Cantabria	88
12	Aragón	85
12	Extremadura	85
14	Castilla La Mancha	84
15	Canarias	80
16	Murcia	79
17	Madrid	65

Fuente: Transparencia Internacional

Como podemos observar en la Tabla 3, al analizar la calidad de la transparencia en las Comunidades Autónomas nos encontramos con un dilema: una de las Comunidades Autónomas que no tiene todavía aprobada una Ley de Transparencia propia se sitúa en

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

primer lugar de la clasificación, País Vasco. Esto se explica por la poca tiempo que han tenido las leyes autonómicas para poder aplicarse (esta tabla contiene datos de 2014, y exceptuando las leyes gallega y navarra, el resto acababan de aprobarse o todavía no se habían aprobado), por lo que representa un escenario anterior al desarrollo autonómico, en el que vemos que, pese a ello, algunas Comunidades Autónomas ya habían interiorizado el principio de transparencia en su actuación gubernamental y administrativa. Sorprende también que la aprobación temprana del texto legal sobre transparencia en Galicia y Navarra no ha supuesto que estas regiones se sitúen en la parte alta de la clasificación, encontrándose Galicia en el quinto puesto (un buen resultado, teniendo en cuenta que su puntuación es de 94 sobre 100) y Navarra en un noveno puesto, con 89 puntos.

Instrumentos para hacer efectivo el principio de transparencia: el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y el Portal de Transparencia

Con la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno se crearon dos instrumentos para conseguir hacer efectivo el principio de transparencia: el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y el Portal de Transparencia.

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

El Consejo de Transparencia se creó con la Ley 19/2013 como una Administración Independiente dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y se caracteriza por una alta autonomía del Gobierno, sin ser independiente del mismo, y con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, tal como se recoge en el artículo 33.2 de la Ley. La finalidad con la que se creó este órgano es “*promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de*

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

publicidad, salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno” (Artículo 34).

Las atribuciones del Consejo son amplias, debido a su configuración como garante del cumplimiento de la Ley de Transparencia. Puede adaptar recomendaciones para garantizar el cumplimiento de la Ley, así como asesorar en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Además, también tiene la potestad de informar de forma preceptiva los proyectos normativos estatales que desarrollen la Ley, así como la evaluación anual de la aplicación de la misma. La crítica que se le puede hacer a las funciones atribuidas al Consejo es que todas tienen carácter consultivo, no suponen un verdadero poder de decisión, por lo que siempre quedan condicionadas a la voluntad de cumplimiento de los órganos receptores de las recomendaciones o informaciones. La única función que podría suponer un cambio en esta tendencia sería la potestad de dictar resoluciones para establecer medidas para el cese de incumplimiento de la Ley (artículo 9.2), pero se ve limitada por la ambigüedad en los casos determinantes de infracción. La atribución más significativa es la de resolver las reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (artículo 24 Ley 19/2013), que son previas a la vía contencioso-administrativa y son sustitutivos de los recursos administrativos.

Es destacable que las Comunidades Autónomas pueden atribuir la resolución de las reclamaciones relativas a la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno, con la firma de un convenio entre la Comunidad Autónoma interesada la Administración General del Estado. Algunas Comunidades Autónomas han firmado convenio, como La Rioja, mientras otras han creado instituciones equivalentes al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para resolver las cuestiones relacionadas con esta materia, como es el caso de Aragón, Cataluña o Canarias. La región que más se

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

ha alejado de la institución estatal es Andalucía, al atribuir a la misma institución materias sobre transparencia y protección de datos, debido a su innegable conexión.

Portal de Transparencia

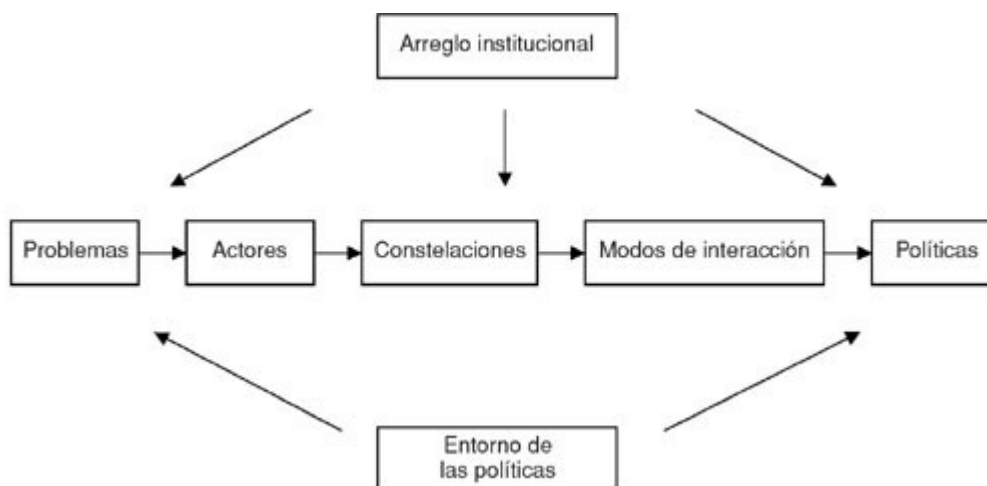
El Portal de Transparencia es un instrumento que se creó con la Ley de Transparencia de 2013, y tiene como principal finalidad facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública en los términos de la Administración General del Estado. La información contenida en el Portal de Transparencia deberá atender a tres principios: el de accesibilidad a los documentos; el principio de interoperabilidad, según el cual la información seguirá el Esquema Nacional de Interoperabilidad; y el principio de reutilización de la información, siendo facilitada en formatos reutilizables.

El Portal de Transparencia es una herramienta que se ha trasladado a las Comunidades Autónomas, que han abierto su homólogo siguiendo el ejemplo estatal, con la excepción de la Comunidad de Madrid (que recordemos que tiene la puntuación más baja en cuanto a transparencia).

Aplicación del Modelo de Scharpf a las políticas de transparencia

Sharpf, en su modelo de institucionalismo centrado en los actores, explica que existe una relación entre las instituciones y otros actores influyendo las instituciones en las decisiones de los actores, pero conservando éstos todavía poder de decisión. El Modelo de Scharpf trata de explicar esta interacción, y a continuación explicaremos la evolución de las políticas de transparencia siguiendo este esquema:

ILUSTRACIÓN 1



Fuente: Scharpf, 1997.

El punto de partida de este modelo son los actores, que pueden ser individuales o colectivos; y públicos o privados. Aquí encuadraríamos a las Administraciones Públicas, al Gobierno central, que es el que impulsó la Ley de Transparencia y Buen Gobierno en primer lugar y a las Cortes Generales, que aprobaron la Ley, modificando su redacción original. En la esfera privada, encontramos los medios de comunicación, que influyen en las decisiones gubernamentales al influir en la opinión pública. Además, encontramos también movimientos sociales, como puede ser el 15M, que aunque no tuviera una motivación y una estructura fija, influyó en la percepción que se tenía sobre la política, pidiendo instituciones más transparentes y que contaran más con la opinión de los ciudadanos.

Al estudiar las constelaciones de actores, no debemos olvidarnos de las preferencias de los mismos, y de la interacción entre ellos. Aquí nos encontramos con un dilema: la preferencia por el inmovilismo o la preferencia por un cambio. Si examinamos las preferencias individuales, podemos intuir que las instituciones preferirían situaciones que no provocasen un cambio en su funcionamiento; mientras que los actores privados solicitarían, por el contrario, un cambio muy sustancial.

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

Al ver la interacción de ambas esferas, la influencia de los actores que apostaban por un cambio fue lo bastante fuerte como para provocar la aprobación de la Ley 19/2013, pero dicho cambio se vio moderado por las pretensiones gubernamentales, que apostaron por un cambio no muy radical, en el cual, aunque con arreglo a la Ley es un avance sustantivo respecto a la situación anterior, en comparación con otros escenarios planteados, como el de transparencia activa más extensa con duras sanciones para los incumplidores, puede parecernos escaso.

El problema que trata resolver la Ley es fundamental. Como sabemos, las políticas públicas dependen de un problema que las motive, que les dé razón de ser. En nuestro caso, el problema es la falta de transparencia en las Administraciones Públicas, que pasó a la agenda pública gracias a escándalos de corrupción y a una mayor educación democrática de la ciudadanía, siguiendo el hilo que nos plantea el Gobierno abierto, y que convierte a las personas no en simples administrados, sino en ciudadanos ante los que la Administración debe rendir cuentas.

Esto explica por qué no se aprobó antes una Ley con estas características: porque el problema no había madurado lo suficiente como para que se considerase dentro de la agenda, y las personas lo consideraran como fundamental. Sin este cambio de percepción, en caso de haberse promulgado una Ley de Transparencia, hubiese sido mucho menos ambiciosa que la actual.

Por todo lo dicho afirmamos la teoría de Scharpf de que no nos encontramos en un sistema determinista, aunque podemos aceptar en cierto modo las teorías institucionalistas que dicen que las decisiones de las Administraciones marcan unos “*path dependences*” que determinan sus posibilidades futuras. La realidad va más allá, pues el sistema es más complejo, y lo que verdaderamente marcan los escenarios futuros

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

son los actores que influyan en la toma de decisiones y las interacciones políticas y relaciones de poder existentes.

Según esta teoría, la Ley de Transparencia y Buen Gobierno debe evaluarse no como un hecho aislado, sino teniendo en cuenta el contexto en el que se formuló y las características de la sociedad que la reclamó.

Conclusiones

La aplicación efectiva del principio de transparencia era muy necesaria en la Administración española, y la idea de promulgar una ley que se dedique exclusivamente a regular este principio es una buena iniciativa, pero, como hemos observado, la Ley de Transparencia y Buen Gobierno no regula todos los aspectos que debería, dejando lagunas legales e incertidumbre con algunas partes de su articulado.

En cuanto a la relación entre las dos formas de transparencia que hemos estudiado, la activa y la pasiva; encontramos una relación: cuanto mayor es el volumen de información que las Administraciones y entidades vinculadas con la Administración Pública hacen pública; menor es el número de solicitudes de información a las mismas. Esto, unido a la sobre información a la que se pueden someter los ciudadanos, encontramos dos escenarios posibles de “transparencia ideal”: el que nos lleva a pensar que cuanto más información se haga pública, mejor será la aplicación del principio de transparencia, ya que los ciudadanos no tendrán que esperar la respuesta de la Administración para poder acceder a los documentos, sino que serán accesibles al instante; y el escenario que apuesta por un término medio, un punto en el que el usuario pueda encontrar lo que necesita fácilmente, sin poder verse saturado por demasiada información, pero que a su vez se le permita solicitar la información que considere

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho relevante y necesaria para realizar un control a la Administración por un procedimiento regulado.

El legislador español intentó aproximarse a este segundo escenario, haciendo una clasificación clara sobre la documentación que las Administraciones debían publicar, y determinando que todo lo demás podrá ser objeto de solicitud de información por parte de los ciudadanos. Ninguno de los dos escenarios es mejor que el otro, pues si ambos se aplican de forma óptima pueden conllevar el mismo resultado, la diferencia reside cuando los escenarios no funcionan como se desearía, circunstancia en la que el escenario de publicación activa más extensa sería más efectiva.

Otra importante cualidad que debe cumplir una Ley de Transparencia es una buena regulación de las sanciones que implica no cumplir los principios regulados. En el caso español, esto no se cumpliría, puesto que realmente no se ha puesto en marcha un sistema de sanciones eficiente que favorezca que las Administraciones cumplan con los principios de publicación activa. Sí que es más sencillo determinar las sanciones en el ámbito del acceso a la información por petición a una Administración, pues al existir el recurso al Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, existe un mayor control por parte de este órgano, que recibe los recursos por malas actuaciones de la Administración en este ámbito.

El legislador estatal debería analizar las leyes autonómicas, con el fin de imitar las mejoras que éstas puedan realizar sobre la Ley estatal, como el sistema de sanciones andaluz. Además, es problemático que algunas Leyes autonómicas contradigan a la estatal, como en el sentido del silencio en caso de que la Administración no responda a una solicitud de información pública; pues puede causar la confusión del interesado al interpretarlo.

Es destacable la labor de los Portales de Transparencia, tanto de la Administración Central como los de las Comunidades Autónomas, pues son herramientas que realmente facilitan el acceso a la información, tanto de forma activa como pasiva; al explicar al usuario dónde puede encontrar la información. El único defecto reseñable de los mismos es a la hora de interponer una solicitud de información, pues necesita de un certificado que dificulta, sobre todo a personas mayores o con escasos conocimientos de informática, presentar la solicitud. Esta idea estaría en la línea de hacer el sistema más eficiente, pudiendo establecer un método de registro y autenticación más sencillo, que no suponga una barrera de acceso para las personas; pero que siga garantizando la identificación del usuario, pues vemos imprescindible que las solicitudes sean personales, no anónimas, ya que, como bien establece la Ley, pueden emitirse para entorpecer la labor de la Administración.

Lo más importante en la aplicación de la transparencia como principio rector de la actuación de las Administraciones Públicas no es la existencia de una ley que lo garantice, sino la verdadera asimilación de este principio, sin olvidar que Reino Unido, uno de los principales países innovadores en materia de transparencia, no tiene un sistema legal tan cerrado como nuestro sistema, al regirse por el Common Law, y sin embargo, cuenta con una aplicación del principio de transparencia ejemplar, con medidas como la respuesta por parte de la Administración a las solicitudes en menos de 20 días, siguiendo la *Freedom of Information Act* británica.

La transparencia es, sin duda, una voluntad política y administrativa, y cuando las instituciones se conciencien de la importancia de este principio para la mejora del

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

funcionamiento de las instituciones, comprenderán que su aplicación no puede retrasarse o enmascararse, sino que tiene que ser realmente efectivo, con acciones que lo materialicen. El ciudadano cambiante del que hablábamos al principio, con unos valores nuevos y que exige responsabilidad en la actuación administrativa y un gobierno más cercano y que le tenga más en cuenta; demanda dejar de ser tratado como un “niño pequeño”, como un administrado sin capacidad de decisión, perteneciente a un sistema patriarcal que lo debe cuidar y decidir qué es lo mejor para él; y empezar a ser tratado como una persona adulta, libre para tomar sus decisiones y capaz de comprobar si el dinero público se destina a lo que realmente debería, y que la Administración es recta en su actuación.

Como algunos autores apuntan, la transparencia no es una moda, sino un cambio de mentalidad, que favorece una democracia más limpia y responsable, y favorece la toma de decisiones y el control sobre las Administraciones.

Bibliografía

- Cebada Romero, A., & Pérez González, C. (2003). *El Alto Representante de la PESC y la nueva política europea de Seguridad y Defensa*. Dykinson.
- Cerrillo-i-Martínez, A. (2012). La contribución de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa. *Arbor*, 188(756), 707-724.
- García, M. A. S. (2014). El Consejo de transparencia y buen gobierno. *Revista jurídica de Castilla y León*, (33), 8-25.
- Kooiman, J., & Van Vliet, M. (1993). Governance and public management. *Managing public organizations*, 58-72.
- Lorenzo, S., & César, C. (2010). *Open government: gobierno abierto*. Jaén, España: Algón Editores MMX, 2010.
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de Governance. *Instituciones y desarrollo*, 7, 35-52.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y Democracia*, (21), 7-22.
- Meseguer Yebra, J. (2015). Criterios de aplicación de la normativa de transparencia y acceso a la información pública en la reciente doctrina emanada de las autoridades de control. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, (18), 2181-2202.

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

Mezones, F., Grau, N. C., Aponte, C., Rosal, R. L., de Freitas, M., & de la Cruz Arteta,

J. (2006). Transparencia en la gestión pública: Ideas y experiencias para su viabilidad. *IDB Publications (Books)*.

Moreno González, G. (2015). Recensiones: Isabel Wences, Mario Kölling y Sabrina Ragone (coords.)(2014), La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 291-296.

Naessens, H. (2010). Ética pública y transparencia. In *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional* (pp. 2113-2130). Universidade de Santiago de Compostela, Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto; Consejo Español de Estudios Iberoamericanos.

Natera Peral, A. (2004). La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular.

Peters, G. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Reforma y Democracia*, 39, 33-50.

Piñar Mañas, J. L. (2014). Transparencia y derecho de acceso a la información pública: algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. *Revista catalana de dret públic*, (49), 1-19.

Putnam, R. D. (2011). *Para que la democracia funcione: las tradiciones cívicas en la Italia moderna* (Vol. 3). CIS.

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

Ramírez-Alujas, Á. V. (2011). Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública. Tendencias actuales y el (Inevitable) Camino que Viene - Reflexiones Seminales (Open Government and Modernization of Public Management: Current Trends and the (Inevitable) Way Forward-Seminal Reflections). *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 9(15), 99-125.

Rollnert Liern, G. (2014). El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la ley de transparencia *Teoría y Realidad Constitucional*, (34), 349-368.

Scharpf, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.

Stoker, G. (1998). El buen gobierno como teoría: cinco propuestas. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 155, 3-35.

Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. In *Ekonomiaz: revista de economía vasca* (pp. 0016-35).

Teorell, J., Dahlberg, S., Holmberg, S., Rothstein, B., Hartmann, F. & Svensson, R. (2015). The Quality of Government Standard Dataset, version Jan15. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, <http://www.qog.pol.gu.se>

Uriarte Bengoechea, E. (2001). La crisis de la imagen de la política y de los políticos y la responsabilidad de los medios de comunicación. *Revista de estudios políticos*, (111), 45-64.

Villoria, M. (2014). La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias. *Govern Obert*

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

Villoria, M.; Van Ryzin, G.; Lavena, C. (2013). Social consequences of government corruption: a study of institutional disaffection in Spain. *Public Administration Review (PAR)*, vol 73, nº1 (enero-febrero).

Villoria, M., & Jiménez, F. (2012). La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos/Corruption in Spain (2004-2010): Data, Perception and Consequences. *Reis*, 109-134.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:ai0009> (alto representante)

http://webantigua.transparencia.org.es/incau_2014/ranking_global_incau_2014.pdf

LEGISLACIÓN

Estatal

Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Orden HAP/2015/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho
R/0104/2015, Resolución de reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley
19/2013, de 9 de noviembre, de transparencia, acceso a la información pública y
buen gobierno.

Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real
Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Autonómica

Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración
pública gallega.

Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del gobierno abierto.

Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.

Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de la Rioja.

Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la
Región de Murcia.

Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública
de Canarias.

Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y
Buen Gobierno de Cataluña.

Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y
León.

La transparencia en la Administración Pública como principio rector, Mireya Benedí Sancho

Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la actividad pública y Participación ciudadana de Aragón.

Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.